Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2016–2017

28 625 Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Nr. 239 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2016

De toenemende marktoriëntatie van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de voortgaande globalisering bieden agrarische ondernemers kansen. Klassieke maatregelen om sectoren te reguleren worden afgebouwd en de resterende maatregelen dienen alleen nog als vangnet in tijden van crisis. Deze veranderingen zijn essentieel voor een concurrerende, innovatieve en toekomstbestendige sector. Maar deze veranderingen zorgen er ook voor dat ontwikkelingen op de internationale markt een grotere invloed hebben op het inkomen van de agrariër. Fluctuaties in vraag en aanbod op de wereldmarkt kunnen grote schommelingen in prijzen en daarmee het inkomen van de agrariër veroorzaken. Met name varkenshouders en melkveehouders hebben daar in de afgelopen periode de gevolgen van ervaren. Tegelijkertijd wordt de agrariër geconfronteerd met wensen van de samenleving ten aanzien van dierenwelzijn en duurzaamheid, terwijl bovenwettelijke prestaties van de agrariër nog lastig door de markt worden beloond. Het is daarom van groot belang dat de agrariër in staat wordt gesteld beter met deze uitdagingen om te gaan.

In september 2015 kondigde Eurocommissaris Hogan de oprichting van de Agricultural Markets Task Force (AMTF) aan als onderdeel van het pakket aan steunmaatregelen voor de varkens- en zuivelsector. De AMTF, onder leiding van de heer Veerman, kreeg als opdracht aanbevelingen te doen voor de verbetering van de positie van de agrariër in de keten. Op 14 november jl. is het eindrapport «Improving market outcomes»[1] gepresenteerd.

De AMTF schetst in het rapport de zorg dat de primaire sector, in het algemeen de meest gefragmenteerde schakel in de keten, met het afbouwen van prijsondersteunende en -stabiliserende maatregelen de belangrijkste schokbreker in de keten wordt om de risico's die gepaard

[1] https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/improving-markets-outcomes_en.pdf

kst-28625-239
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

gaan met de productie van voedsel op te vangen. De AMTF doet over zeven onderwerpen aanbevelingen die zich vooral richten op het ondernemerschap van de agrariër. Ook schetst het rapport een aantal overwegingen voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na 2020. Ik ben ervan overtuigd dat de aanbevelingen in het rapport veel aanknopingspunten bieden om maatregelen te treffen die de agrariër in staat stelt om te gaan met de geschetste uitdagingen. In deze brief informeer ik u over het rapport en geef ik u mijn reactie op de aanbevelingen.

1. Risicomanagement

Individuele agrariërs zijn meer en meer afhankelijk van de volatiele wereldmarkt. Ik onderken de vele risico's waarmee de agrarische producent wordt geconfronteerd. Deze risico's beïnvloeden de investeringen van de agrariër en zijn toekomstperspectief. Ik vind het primair de verantwoordelijkheid van de agrariër zelf om met deze risico's om te gaan. De overheid kan de agrariër wel faciliteren in het nemen van deze verantwoordelijkheid.

De eerste stap in het beheersen van risico's is maatregelen die de agrariër zelf kan nemen om zijn risico's op voorhand te beperken. Zo kan hij zijn risico's spreiden door zijn productie te diversifiëren of door zijn verdienmodel te verbreden, zoals bijvoorbeeld wordt gedaan bij de multifunctionele landbouw. Agrariërs zijn vooral kwetsbaar wanneer zij uitsluitend grondstoffen produceren met relatief weinig toegevoegde waarde. Zij kunnen in sommige gevallen meer toegevoegde waarde creëren door een onderscheidend product te produceren of door de keten te verkorten door producten al (deels) te bewerken en/of die producten rechtstreeks bij de detailhandel of consumenten af te zetten. Hierdoor worden agrariërs minder afhankelijk van andere schakels in de keten.

De agrariër kan daarnaast ook gebruikmaken van risicomanagementinstrumenten. In het rapport worden instrumenten als verzekeringen en gemeenschappelijke fondsen toegelicht. De AMTF constateert dat lidstaten slechts in beperkte mate gebruik maken van de maatregelen in het huidige Gemeenschappelijk Landbouwbeleid om de ontwikkeling en het gebruik van deze instrumenten te ondersteunen. De AMTF constateert ook een terughoudendheid onder agrariërs om deze instrumenten te gebruiken. Nederland kent als risicomanagementmaatregel de brede weersverzekering. Ik denk dat dergelijke instrumenten een belangrijke rol kunnen spelen in een marktgericht landbouwbeleid en ik zie perspectief in het verder ontwikkelen van het gebruik van deze instrumenten binnen het toekomstige Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De aanbevelingen van de AMTF kunnen daaraan bijdragen. Deze gaan onder andere over het optimaliseren van de instrumenten en het beter aan laten sluiten van de instrumenten op de vraag. Ook ziet de AMTF een rol weggelegd voor voorlichting waarmee het gebruik de instrumenten gestimuleerd kan worden. Ik vind dit interessante aanbevelingen die ik nader zal bestuderen. Ik vind het belangrijk dat bij de verdere ontwikkeling van deze instrumenten private initiatieven zo min mogelijk worden belemmerd en dat de marktverstorende werking van deze instrumenten tot een minimum wordt beperkt. Voor verzekeringen en gemeenschappelijke fondsen geldt dat de behoefte, het gebruik en de ontwikkeling van deze instrumenten in elke lidstaat verschillen.

Daarom pleit ik ervoor dat lidstaten de flexibiliteit behouden om bij de verdere ontwikkeling van risicomanagementinstrumenten hier eigen invulling aan te geven.

2. Het gebruik van termijncontracten

Naast verzekeringen en gemeenschappelijke fondsen kunnen ook termijncontracten een geschikt middel zijn voor marktpartijen om prijsrisico's mee in te dekken. In Europa worden bijvoorbeeld voor granen, aardappels en suiker termijnmarkten gebruikt, terwijl er op de vrij nieuwe termijnmarkten voor melkpoeder, boter en varkensvlees nog relatief weinig handel is. De AMTF constateert dat een gebrek aan kennis een van de belangrijkste redenen is voor het beperkte gebruik van de termijncontracten. De AMTF ziet daar een rol voor de overheid weggelegd, om door middel van voorlichting het gebruik van de contracten te stimuleren. Ik sta positief tegenover de aanbevelingen van de taskforce dat agrariërs goed moeten worden voorgelicht over de mogelijkheden van termijncontracten. De AMTF schetst ook verschillende uitdagingen bij het opzetten en de ontwikkeling van termijnmarkten en doet daartoe verschillende aanbevelingen. Ik ben van mening dat de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van een termijnmarkt bij de markt moet liggen, op basis van een goede inschatting van de vraag naar het product.

3. Toegang tot financiering

De AMTF stelt dat het voor de primaire sector lastig is om toegang te krijgen tot financiering. Ook de Nederlandse agrarische sector ervaart dit, het traditionele financieringsmodel van familiekapitaal aangevuld met bankleningen is door de toenemende kapitaalsintensiteit steeds vaker ontoereikend. Financiële instrumenten om investeringen te stimuleren ondersteunen de groei en ontwikkeling van de sector. Zij trekken private financiering aan, vergroten daarmee het investerend vermogen van de sector en stimuleren zo innovatie en verduurzaming. De AMTF beveelt aan om de huidige maatregelen aan te scherpen en ziet daarbij in het bijzonder een rol weggelegd voor de Europese Investeringsbank (EIB). Nederland kent voor de primaire land- en tuinbouw de Borgstelling MKB-landbouwkredieten. Bij deze regeling staat de overheid garant voor bedrijven met een goed bedrijfsplan die een lening willen afsluiten voor een investering, met speciale modules voor verduurzaming, landbouwinnovaties en bedrijfsovername. Gebruikmaken van de Europese middelen voor plattelandsontwikkeling voor de implementatie van een dergelijke regeling is lastig gezien de vele voorwaarden die daaraan verbonden zijn en gaat gepaard met hoge administratieve lasten. Het ondersteunen van financiële instrumenten direct door de EIB zou daarom een positieve ontwikkeling kunnen zijn. De Europese Commissie en de EIB zetten zich hier al langer voor in en Nederland voert al gesprekken met de EIB en de banken om te verkennen waar meer samenwerkingsmogelijkheden liggen.

Op dit moment werken de Rabobank en de EIB samen in het stimuleren van duurzame investeringen door het geven van rentekorting aan producenten met een erkend duurzaamheidskeurmerk. Een intensievere rol van de EIB ondersteun ik. Ik wil er daarbij naar streven om financiële instrumenten met name te richten op innovatie, verduurzaming en bedrijfsovername.

4. Markttransparantie

Om te kunnen reageren op marktontwikkelingen, effectief risicomanagement uit te voeren en de toegang tot financiering te vergemakkelijken is markttransparantie van belang. Markttransparantie is daarmee een belangrijke randvoorwaarde om de positie van de agrariër in de keten te verbeteren. De Europese Commissie heeft in de afgelopen jaren al veel betekend in de verbetering van markt- en prijsinformatie, maar de AMTF

stelt dat zij verdere stappen moet nemen. Ik onderschrijf de bevinding van de AMTF dat de transparantie van de schakels tussen de producent en de retail verbeterd kan worden door de dataverzameling in deze schakels uit te breiden. Belangrijk is wel dat de administratieve- en uitvoeringslasten voor lidstaten en bedrijven beperkt blijven. Ik ben dan ook blij te zien dat de AMTF aanbevelingen doet om te onderzoeken hoe er gebruik kan worden gemaakt van bestaande databronnen, zoals big data en scanner data. Ik ben het eens met de AMTF dat het creëren van transparantie tot de laatste schakel in de keten de agrariër kan helpen kansen te identificeren om toegevoegde waarde te creëren. Zoals ik in mijn brief van 21 november 2016 (Kamerstuk 31 532, nr. 173) heb toegelicht, vind ik transparantie door de gehele keten van groot belang. Niet alleen opdat de consument bewuste keuzes kan maken, maar ook om de agrariër in staat te stellen zich te kunnen aanpassen aan de ontwikkelingen in de vraag van consumenten en zo rendabel toegevoegde waarde te creëren voor bijvoorbeeld bovenwettelijke duurzame of dierenwelzijnsvriendelijke productiemethoden.

5. Oneerlijke handelspraktijken

De AMTF constateert dat er onevenwichtigheid bestaat in de onderhandelingsmacht tussen de verschillende partijen in de keten. Deze onevenwichtigheid zou kunnen leiden tot oneerlijke handelspraktijken. Oneerlijke handelspraktijken zijn een veel besproken onderwerp, waarvoor we tot nog toe geen eenduidig beeld hebben over de problemen en de oplossingen. Het is daarom goed dat de AMTF dit onderwerp heeft bekeken. In verschillende lidstaten wordt getracht oneerlijke handelspraktijken te bestrijden, hetzij met wetgevingsinitiatieven, hetzij met vrijwillige initiatieven. Volgens de AMTF heeft geen van deze bestaande maatregelen het veronderstelde probleem van oneerlijke handelspraktijken volledig kunnen oplossen, al bieden sommige goede vooruitzichten. Kaderregelgeving op Europees niveau is daarom volgens de AMTF noodzakelijk, waarbij geheimhouding en handhaving de twee belangrijkste elementen zijn. In deze Europese regelgeving zouden zes oneerlijke handelspraktijken opgenomen moeten worden. Deze regelgeving moet door een onafhankelijk autoriteit in elke lidstaat worden gehandhaafd.

In Nederland zijn de afgelopen jaren stappen gezet om vermeende oneerlijke handelspraktijken in kaart te brengen, onder meer door middel van een pilot in de agrofoodsector met een gedragscode voor eerlijke handelspraktijken. Tijdens de pilot was voorzien in opties voor klachtenbehandeling en geschillenbeslechting. Ook konden klachten anoniem worden ingediend via de brancheorganisaties. Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt. Na afronding van de pilot is afgesproken de pilotgroep twee keer per jaar bijeen te laten komen in een stuurgroep. Deze stuurgroep biedt zo een plek om oneerlijke handelspraktijken bespreekbaar te maken. Op Europees niveau zet Nederland in op verdere verbetering van het *Supply Chain Initiative.*

Ik ben er niet van overtuigd dat een uitbreiding van de Europese regelgeving gewenst is. Ik wacht af op welke wijze de Europese Commissie met deze aanbevelingen wenst om te gaan. Indien de Europese Commissie er toch voor kiest om Europese regelgeving over oneerlijke handelspraktijken te ontwerpen, moeten we goed kijken of de maatregelen effectief zullen zijn. De machtsverhoudingen en de structuur van de voedselketen in lidstaten verschillen sterk in mate van concentratie, grootte en efficiëntie van de verschillende spelers. Ook verschilt de onderhandelingsmacht van productgroep tot productgroep. Daarnaast is het de vraag of het mogelijk is de angst bij de melder van oneerlijke handelspraktijken weg te nemen, bijvoorbeeld door de toezichthouder ook de bevoegdheid

te geven om op eigen initiatief onderzoeken te starten. De (kosten)effectiviteit van nieuwe Europese wetgeving is ook een belangrijk criterium, rekening houdend met de diverse initiatieven die al ontplooid worden in de verschillende lidstaten.

6. Het gebruik van contracten

De over het algemeen zwakkere positie van de agrarische producent bij transacties kan volgens de AMTF ook worden verbeterd door het gebruik van schriftelijke contracten te bevorderen. Geschreven contracten kunnen de agrariër zekerheid bieden en daarmee een effectief onderdeel van zijn risicomanagementstrategie vormen. De AMTF doet daarom de aanbeveling om door middel van Europese wetgeving schriftelijke contracten afdwingbaar te maken. Dat wil zeggen dat wanneer de agrarische producent om een geschreven contract vraagt, deze er verplicht moet komen. Ook ontwikkeling van standaard contractvoorwaarden en het verkennen van het gebruik van contracten bij het maken van afspraken over de verdeling van winst in de keten zijn volgens de AMTF maatregelen die kunnen bijdragen aan het verbeteren van de positie van de agrariër. Dit zijn nuttige aanbevelingen waarvan ik graag zie dat de Europese Commissie daar gevolg aan geeft.

7. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de mededingingswetgeving

De voedselketen bestaat uit een groot aantal relatief kleine producenten en een beperkt aantal afnemers uit de groothandel, de levensmiddelenindustrie en de detailhandel. Mede daardoor is de individuele agrariër vaak een prijsnemer. Agrariërs kunnen samenwerken om zo meer marktmacht te genereren, het oprichten van boerencoöperaties is daarvan een klassiek voorbeeld. Door het aangaan van samenwerkingsverbanden kunnen producenten zich wapenen tegen machtsvorming in de keten. Dit kan ook het risico op oneerlijke handelspraktijken verkleinen. Het initiatief tot samenwerking ligt bij de agrariërs zelf. Het is dan wel noodzakelijk dat deze agrariërs helderheid hebben over welke mogelijkheden er zijn tot samenwerking. Bijvoorbeeld die in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Daarin is ruimte om krachten te bundelen via de oprichting van producentenorganisaties (PO's) en brancheorganisaties (BO's). Voor deze organisaties zijn uitzonderingen gemaakt op het algemene mededingingsrecht.

De AMTF stelt dat er een spanning bestaat tussen de mededingingswetgeving en mogelijkheden die het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid biedt voor producenten om zich te organiseren. Producenten zijn daardoor huiverig deze mogelijkheden te gebruiken, of moeten daarvoor eerst juridisch advies inwinnen. Ik vind het erg belangrijk dat deze mogelijkheden worden verduidelijkt. Ik zou dan ook graag zien dat de Europese Commissie deze verduidelijking biedt.

De AMTF doet bovendien de aanbeveling om voor erkende producentenorganisaties en brancheorganisaties uitzonderingen te maken op onderdelen van de mededingingswetgeving wanneer zij de productie willen verbeteren, bijvoorbeeld in relatie tot duurzaamheid. Het mogelijk maken van afspraken ten behoeve van duurzaamheid en innovatie ondersteun ik. Uiteraard op voorwaarde dat producentenorganisaties geen dekmantel vormen voor kartelafspraken met bijbehorende negatieve maatschappelijke effecten.

Het kabinet benut hierom alles wat mogelijk is om binnen de Europese kaders duurzaamheidsinitiatieven in Nederland vaker en sneller tot stand te laten komen. De Minister van Economische Zaken heeft recent uw Kamer geïnformeerd over de hoofdlijnen van het wetsvoorstel Algemene gelding voor duurzaamheidsinitiatieven (Kamerstuk 30 196, nr. 480). Ook heeft de Minister de Beleidsregel mededinging en duurzaamheid aangepast. Het kabinet probeert de ruimte binnen de Europese kaders voor dergelijke afspraken te vergroten. Dat doet het kabinet door te pleiten voor een bredere interpretatie van de bepalingen over mededinging in het Europese Verdrag door de Europese Commissie. De aanbevelingen van de AMTF ondersteunen deze verbreding en nieuwe aanpak.

Ten aanzien van andere voorstellen die de AMTF doet die betrekking hebben op mededinging vind ik dat de Commissie eerst moet verduidelijken wat mogelijk is binnen de bestaande kaders. Ik kijk uit naar de visie van de Commissie.

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na 2020

Het rapport bevat ook aanbevelingen over het toekomstige Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De AMTF stelt een verbreding voor van het beleid naar een integraal voedsel- en landbouwbeleid. Ik ondersteun deze richting van harte. Het toekomstige beleid moet antwoord geven op grote maatschappelijke uitdagingen met betrekking tot voedsel, klimaat, water, natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteit, met daarbij een sterke inzet op innovatie en onderzoek. Initiatieven gericht op risicobeheersing en de verbetering van de positie van de agrariër in de keten passen daarbij.

Ook ondersteun ik de denkrichting die het AMTF-rapport schetst over het omvormen van de huidige inkomenssteun naar prestatiegebonden steun. Het gaat hierbij om prestaties die niet via de markt worden beloond maar wel een meetbare toegevoegde waarde voor het publieke belang creëren, zoals prestaties op het gebied van duurzaamheid, milieu, biodiversiteit, klimaat en gezond en gevarieerd voedsel.

Tot slot

Naar aanleiding van het advies van de Commissie Nijpels[2] en vooruitlopend op de benoeming van een regisseur, voer ik met diverse delen van de veehouderij gesprekken. In die gesprekken zal ik ook de aanbevelingen van de AMTF met de sector bespreken. De aanbevelingen die de AMTF doet, zullen op Europees niveau verder besproken moeten worden. Ik verwacht dat de Europese Commissie een reactie zal geven op het rapport tijdens de eerstvolgende Landbouw- en Visserijraad op 12 en 13 december 2016. Ik zal uw Kamer daarover via de gebruikelijke verslaggeving informeren.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam

[2] Kamerbrief «Versnelling verduurzaming veehouderij», 21 november 2016 (Kamerstuk 28 973, nr. 184)